

# NOTA TÉCNICA PLOA 2023

**PISO EMERGENCIAL**  
Propostas de Emendas Parlamentares



Coalizão

**DIREITOS VALEM MAIS**



# SU MÁRIO

04

Introdução

05

1. Educação

10

2. Saúde

15

3. Segurança Alimentar e  
Nutricional

21

4. Assistência Social

# Introdução

As mais de 100 associações e consórcios de gestores públicos; organizações, fóruns, redes, plataformas da sociedade civil; conselhos nacionais de direitos; entidades sindicais; associações de juristas e economistas e instituições de pesquisa acadêmica que integram a **Coalizão Direitos Valem Mais**<sup>1</sup> vêm apresentar esta nota técnica ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, com um **conjunto de propostas visando fortalecer a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023** como instrumento para o enfrentamento do dramático contexto de crise econômica, sanitária e social e de suas consequências nas condições de vida da maioria da população.

A situação brasileira exige um orçamento que priorize as pessoas. A insegurança alimentar grave, ou fome, aumentou desde o último ano e é realidade para 33 milhões de pessoas, ou para 3 em cada 10 brasileiros, que passam mais de 24h sem comer. Ano passado eram 19,1 milhões, o que demonstra o grave aumento da fome no último ano. Mais de metade da população – **125,2 milhões** de pessoas ou 6 em cada 10 brasileiros – sofre de algum tipo de **insegurança alimentar**, número que também piorou desde o último ano, quando contabilizavam-se 116,8 milhões de pessoas, o que mantém o Brasil ao pior patamar desde 2004<sup>2</sup>.

Já o desemprego durante a pandemia deu um salto: somente entre maio a agosto de 2020, cresceu de 10,1 milhões para 12,9 milhões de

desempregados, em 2021 eram 14,4 milhões de brasileiros. No ano de 2022 foi para **10,1 milhões**, estagnado no número pré-pandemia.

Todos os indicadores sociais do país revelam um quadro desesperador para a população, sobretudo a mais pobre, negra e indígena. Ao analisarmos os dados da fome em comparação com o desemprego os dados podem parecer incongruentes, todavia demonstram, na verdade, a precariedade dos empregos criados, assim como um desenho ruim das políticas sociais, como, por exemplo, o Auxílio Brasil que não atenta para número de filhos por domicílio.

A Nota Técnica retoma a proposta de um **piso mínimo emergencial** para as áreas de **saúde, educação, assistência social e segurança alimentar e nutricional**, apresentada ao Congresso Nacional em 2020<sup>3</sup> e 2021<sup>4</sup> pela Coalizão Direitos Valem Mais. A proposta visa interromper a deterioração orçamentária acelerada dessas políticas desde 2016 e garantir condições para o enfrentamento do rápido crescimento do desemprego, da miséria e da fome em nosso país. Ademais, propomos **ações prioritárias para a destinação de Emendas Parlamentares em caráter nacional**, considerando-as um importante instrumento para corrigir o orçamento de acordo com as necessidades da população brasileira.

<sup>1</sup>Criada em 2018 pela Plataforma DHESCA, a Coalizão é um esforço intersetorial que atua por uma nova economia comprometida com os direitos humanos, com a sustentabilidade socioambiental e com a superação das profundas desigualdades do país e por isso defende o fim do Teto de Gastos, aprovado em dezembro de 2016 pelo Congresso como Emenda Constitucional 95, com base em proposição do governo Temer. A EC 95 é definida pela ONU como a medida econômica mais drástica contra direitos sociais do planeta. Mais informações aqui: <https://direitosvalemmais.org.br/>

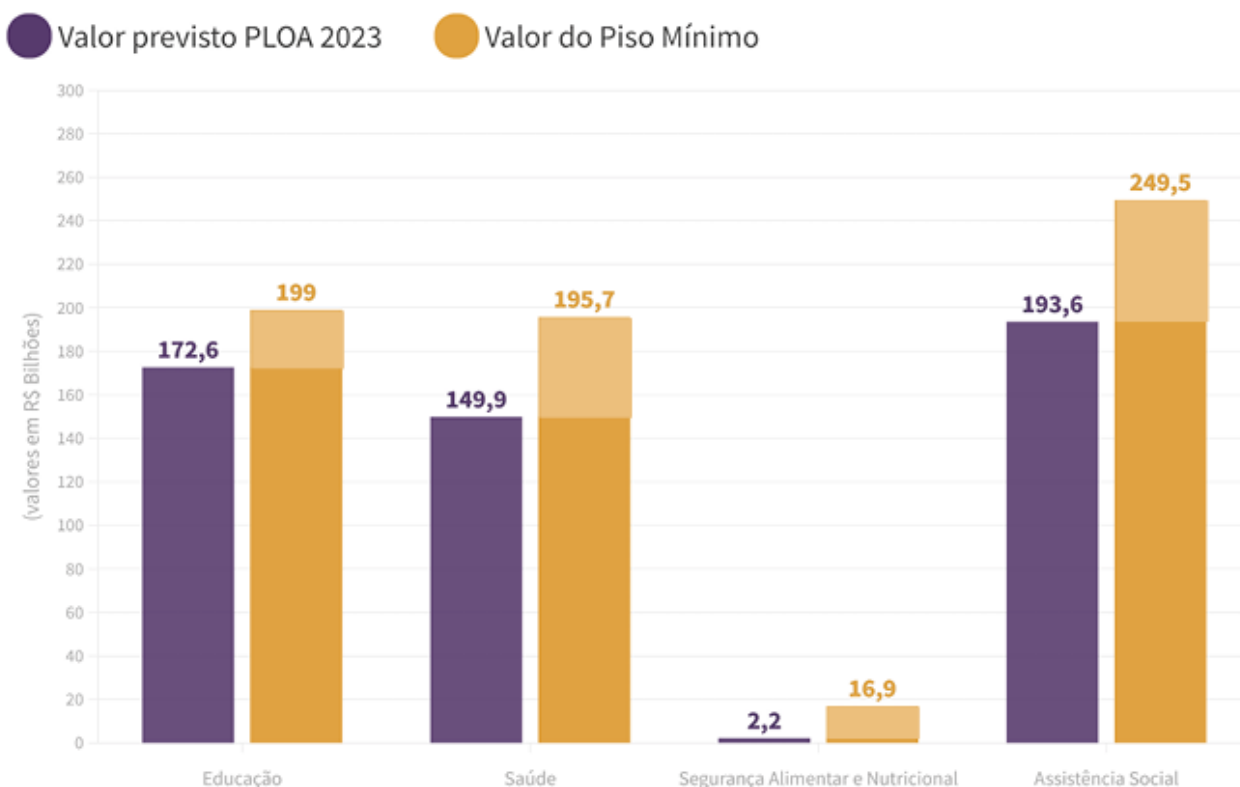
<sup>2</sup><https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/09/OLHEEstados-Diagrama%CC%A7a%CC%83o-V4-R01-1-14-09-2022.pdf>

<sup>3</sup>Nota Técnica | LDO/LOA 2021 e PEC 188: Piso Mínimo Emergencial para serviços essenciais, desmonte do Estado pela PEC do Pacto Federativo e necessidade de mudanças urgentes nas regras fiscais:

<https://direitosvalemmais.org.br/2020/09/30/nota-tecnica-ldola-2021-e-pec-188-piso-minimo-emergencial-para-servicos-essenciais-desmonte-do-estado-pela-pec-do-pacto-federativo-e-necessidade-de-mudancas-urgentes-nas-regras-fiscais/>.

<sup>4</sup>Nota Técnica LOA 2022: Piso mínimo emergencial e ações prioritárias para a destinação de emendas:

[https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2021/11/2021\\_DVM\\_NotaTecnicaLOA2022\\_VF3.pdf](https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2021/11/2021_DVM_NotaTecnicaLOA2022_VF3.pdf).



\*97,7% dos recursos da SAN são para o auxílio gás

Antes de começarmos, um breve **informe metodológico** faz-se necessário. Para cada cálculo em cada área, é realizada uma metodologia de cálculo distinta, que pode ser compreendida a partir da leitura da nota. Entretanto, no geral, **os valores demandados refletem o combate ao desfinanciamento das políticas sociais** - que, nos últimos anos, devido ao Teto de Gasto e à política de austeridade como

um todo, perderam muitos recursos. Portanto, os cálculos procuram estabelecer um patamar de gasto que não só os órgãos públicos conseguem executar, como de fato foi executado em um período recente. É importante combater também o subfinanciamento das políticas, mas ele só pode ser calculado a partir da elaboração de um padrão de gasto ideal - como, por exemplo, para a educação, o Custo Aluno Qualidade.

# 1. Educação

As condições de funcionamento da Educação brasileira estão sendo deterioradas frente à brusca e constante redução do seu orçamento, levando em consideração os recursos para o pagamento de pessoal. De um orçamento de

R\$145,3 bilhões em 2015, a Educação conta com uma previsão orçamentária para 2023 de R\$97,1 bilhões, uma redução de 33,2%, causando grave retrocesso social no direito à educação da população brasileira.

- Total excluindo-se o pagamento de pessoal
- Valor médio entre 2014 e 2016



Elaboração: Nelson Cardoso Amaral/FINEDUCA | Coalizão Direitos Valem Mais.

Fonte: Câmara dos Deputados, Execução Orçamentária da União e SIOP, PLOA-2022 e PLOA-2023.

\*Orçamento atualizado para a Educação inclui despesas com Fies e Cota-parte do salário-educação para estados, DF e municípios e são excluídas as despesas com pessoal. \*\* Para 2022 e 2023 são as despesas previstas no PLOA.

A proposta do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2022 apresentou o menor valor do período analisado, o que significou uma redução de 47,2% em relação ao valor médio de 2014 a 2016. A elevação existente no PLOA 2023 se deve, em parte, aos recursos do FNDE que cresceram em torno de R\$ 12 bilhões em relação ao PLOA 2022, consequência do aumento constitucional

previsto pela implementação progressiva da EC 108/2020, que trata do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb.

## a. Piso Mínimo Emergencial

Para impedir a deterioração da educação nacional, da creche ao ensino superior, é necessário elevar o valor mínimo a ser aplicado em manutenção, investimentos e inversões em educação no PLOA 2023 para, ao menos, o patamar médio do período 2014-2016. Isto

significa adotar um piso emergencial para educação no PLOA 2023 no valor mínimo de R\$ 199,0 bilhões, o que significa um aumento de R\$ 26,4 bilhões à proposta legislativa para o orçamento.

## Correção da deterioração da Educação brasileira

(valores em R\$ Bilhões)



Fonte: PLOA 2023 e Coalizão Direitos Valem Mais  
 Elaboração: Nelson Cardoso Amaral/ FINEDUCA | Coalizão Direitos Valem Mais  
 \*Ao valor médio das despesas, excluídas as de Pessoal, de 2014 a 2016)

A deterioração explicitada no gráfico anterior está impedindo muitas ações na área educacional e deve ser revertida para vedar o retrocesso social no direito à educação da população brasileira:

a) O **Plano Nacional de Educação - PNE** não está sendo cumprido (PNE), e nenhuma das metas tem ritmo de avanço suficiente para ser concluída até 2024. É fundamental que o PNE seja reposicionado como a espinha dorsal da educação brasileira. É ele que dá concretude à perspectiva da construção do direito à educação. Suas metas e estratégias devem, necessariamente, serem incorporadas no planejamento orçamentário para que sejam refletidas na ação do poder público. Diversas metas do PNE exigem o aporte de novos recursos financeiros para serem cumpridas, cuja previsão encontra-se na **Meta 20** do plano que determina a ampliação do investimento público em educação de forma a atingir 7% do PIB em 2019, e valores equivalentes a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024.

b) A implementação da **Meta 8 do PNE**, que determina a elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo até 2025, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.

c) A implementação da **Meta 12 do PNE** que especifica a elevação da quantidade de jovens de 18 a 24 anos matriculados e, desta expansão, 40% das novas matrículas devem se realizar nas instituições públicas.

d) Apoio a estados, DF e municípios tendo em vista a **Meta 17 do PNE** de equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério aos demais profissionais com escolaridade equivalente e que não foi cumprida.

e) Regulamentação e implementação do **Sistema**

**Nacional de Educação**, com o **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB)** e o **Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**, previstos na Constituição Federal e que são importantes mecanismos de combate às desigualdades educacionais e sociais, especialmente no que toca à importância de tais mecanismos para o pleno e adequado funcionamento do Fundeb. Implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), previstos nas estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 (descumpridas desde 2016 e 2017, respectivamente).

f) Ampliação da complementação da União ao **Fundeb** em 2023, garantindo o financiamento adequado, especialmente para a Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Quilombola e Indígena e dos territórios com maioria de população negra, por meio de fatores de ponderação e indicadores justos que corrijam as desigualdades nas etapas e modalidades educacionais e desigualdades raciais e sociais, bem como a progressiva exclusividade da aplicação de seus recursos na educação básica pública.

g) Implementação plena da **Lei do Piso Salarial Nacional Profissional do Magistério Público** com remuneração condigna, planos de carreira, formação inicial e continuada, condições adequadas de trabalho.

h) Fortalecimento do **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, garantindo financiamento adequado, mantendo os calendários de produção e as compras da agricultura familiar.

i) Fortalecimento do **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)**, garantindo o repasse adequado e automático, em caráter suplementar, de recursos para custear despesas com manutenção de veículos ou de serviços terceirizados destinados ao transporte escolar nas redes de ensino público estadual ou municipal, assegurando o acesso de estudantes

residentes na área rural à rede pública de ensino, contribuindo para a redução da evasão escolar nessas comunidades.

j) A promoção de **adequações** das escolas/instituições educativas da Educação Básica após o retorno às aulas presenciais no contexto da Pandemia da **Covid-2019**, com a necessidade de recursos adicionais para estados, DF e municípios que possibilitasse o desenvolvimento de atividades que promovessem a necessária adequação dos conhecimentos apreendidos pelos estudantes no período mais intenso da pandemia, sendo que diversos estudantes perderam parte significativa dos seus estudos. Essas medidas envolveriam redução do número de alunos por turma, com ampliação de espaços e contratação de novos profissionais, com impactos diretos no custo. Segundo os dados da OCDE, o Brasil é um dos países com a maior razão de alunos por turma dos países acompanhados pela organização. Dessa forma, o papel do governo federal é fundamental, pois esse ente fica com mais da metade da receita tributária líquida e contribui com menos de 1/5 dos recursos para a educação básica no Brasil.

k) Há que se estruturarem diversos campi novos das **Universidades e dos Institutos Federais e Cefets**, que necessitam de finalização de seus ambientes para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.

l) A atualização de equipamentos dos laboratórios de todos os campi federais estruturados no país.

o) A elevação dos recursos do **Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes**, para que eles consigam permanecer nas instituições de educação superior para concluírem seus cursos de graduação.



## b. Emendas Parlamentares

A Coalizão Direitos Valem Mais e a Fineduca possuem propostas para nove emendas relacionadas com a educação. Abaixo listamos as

ações e valores de cada emenda. A metodologia de cálculo dos valores e as especificações (GND, Modalidade etc.) podem ser acessadas [aqui](#).<sup>5</sup>

### Tabela 2: Emendas parlamentares da Educação

#### PROGRAMA 5011 - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE

##### AÇÃO 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica

Total da Emenda: R\$ 1.920.302.144,23

##### AÇÃO 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

Total da Emenda: R\$ 125.140.300,00

##### AÇÃO 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica

Total da Emenda: R\$ 1.920.302.144,23

##### AÇÃO 20RI - Funcionamento das instituições federais de Educação Básica

Total da Emenda: R\$ 125.140.300,00

#### PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

##### AÇÃO 20RL - Funcionamento das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Total da Emenda: R\$ 2.030.040.000,00

##### AÇÃO 2994 - Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica

Total da Emenda: R\$ 13.940.722,18

#### PROGRAMA 5012 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

##### AÇÃO 0487 - Concessão de Bolsas de estudo no Ensino Superior

Total da Emenda: R\$ 5.200.323.432,00

##### AÇÃO 219V - Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior

Total da Emenda: R\$ 193.762.934,50

##### AÇÃO 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior

Total da Emenda: R\$ 145.900.732,38

##### AÇÃO 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior

Total da Emenda: R\$ 3.700.500.800,00

Elaboração: Fineduca.

<sup>5</sup>[https://bit.ly/LOA2023\\_emendaseducacao](https://bit.ly/LOA2023_emendaseducacao)

## 2. Saúde

A **perda** na área da saúde com o apresentado no **PLOA 2023** pode ser de **R\$500 milhões** em recursos federais no ano que vem em relação aos valores atualizados da LOA 2022. O Projeto apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional no final de agosto prevê a alocação de **R\$149,9 bilhões** em Ações e Serviços Públicos de Saúde, que correspondem ao valor do piso federal que foi congelado nos níveis do piso de 2017 pela Emenda Constitucional 95/2016. Esses valores são superiores aos recursos do PLOA 2022, porém o projeto de lei deste ano subestimou novamente o orçamento necessário para o Ministério da Saúde, tendo que, ao longo do ano, liberar mais recursos que os programados.

Sendo assim, na verdade, o orçamento federal da saúde **voltou a ser enxugado no PLOA 2023**, apesar das consequências ainda graves decorrentes da pandemia de Covid-19 e das demandas de saúde anteriormente existentes, que já eram volumosas e crescentes. A diferença entre o PLOA 2023 e os valores autorizados<sup>6</sup> da LOA 2022 é de cerca de R\$ 500 milhões negativos. Realizando uma comparação com o ano de 2021, o valor programado pelo governo federal para as ações e serviços públicos de saúde 2023 é de cerca de R\$ 30 bilhões menor que os valores executados naquele ano.

Ademais, entre 2018 – ano em que o Teto de Gastos (EC 95/2016) alterou a regra de cálculo do mínimo de gasto com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) – e 2022, a regra significou uma perda acumulada de R\$ 37 bilhões para o orçamento federal da saúde. Caso ainda vigorasse a regra anterior, prevista na Emenda Constitucional 86, que previa a destinação de 15% das receitas correntes líquidas da União para a saúde, somente em 2023, o governo federal teria que destinar mais R\$ 23 bilhões para o

orçamento da saúde, ou seja, **a perda acumulada no período de 2018 a 2023 está projetada em cerca de R\$ 60 bilhões**. De acordo com o Francisco Funcia<sup>7</sup>, estes valores mostram um descompasso entre as medidas consideradas necessárias para o atendimento das necessidades de saúde da população e o montante de recursos alocados no orçamento, especialmente no cenário pós-pandemia da Covid-19.

Estudo recente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES)<sup>8</sup> aponta que a programação orçamentária de 2023 do Ministério da Saúde traz perdas significativas nas programações de saúde indígena (-59%), farmácia popular (-59%), educação e formação em saúde (-56%), formação e profissionais para a atenção primária (-51%) e até mesmo no Programa Nacional de Imunização (cujo valor destinado na LOA 2022 de R\$ 13,6 bilhões foi reduzido para R\$ 8,6 bilhões para 2023). Tais reduções refletem o efeito combinado do piso federal do SUS (congelado nos níveis de 2017 pela EC 95/2016) com o crescimento das emendas parlamentares, especialmente das emendas de relatoria (conhecidas como orçamento secreto): esses valores de 2023 são os maiores do período 2014 a 2022, representando cerca de 13% do orçamento do Ministério da Saúde (contra 11% de 2022) e um percentual que é mais de quatro vezes o da média do triênio 2014-2016. A Tabela 1 ilustra essa situação.

<sup>6</sup>Até 30/09/2022.

<sup>7</sup>Francisco Funcia é vice-presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABrES) e consultor técnico do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

<sup>8</sup>Disponível em [https://www.ic.ufjf.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022\\_ABRES%20\(2\).pdf](https://www.ic.ufjf.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES%20(2).pdf)

**Tabela 3: Emendas parlamentares no orçamento federal ASPS (2014-2022)**

Valores em Bilhões de R\$

| Ano  | Orçamento ASPS (A) | Emendas impositivas de comissão (B) | Emendas do Relator (C) | Total de Emendas (D= B+C) | (E= D/A) |
|------|--------------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------------|----------|
| 2014 | 91,9               | 2,9                                 |                        | 2,9                       | 3%       |
| 2015 | 100,1              | 1,6                                 |                        | 1,6                       | 2%       |
| 2016 | 106,2              | 3,8                                 |                        | 3,8                       | 4%       |
| 2017 | 114,7              | 5                                   |                        | 5                         | 4%       |
| 2018 | 116,8              | 5,5                                 |                        | 5,5                       | 5%       |
| 2019 | 122,6              | 6,7                                 |                        | 6,7                       | 5%       |
| 2020 | 161,5              | 8,8                                 | 3,4                    | 12,3                      | 8%       |
| 2021 | 179,1              | 8,1                                 | 7,6                    | 15,7                      | 9%       |
| 2022 | 150,6              | 8,7                                 | 8,1                    | 16,9                      | 11%      |

Fonte: Nova Política de Financiamento do SUS

Elaboração: Bruno Moretti, Carlos Ocké-Reis, Erika Aragão, Esther Dweck, Francisco R. Fúncia, Maria Fernanda Cardoso de Melo, Mariana Melo e Rodrigo Benevides, disponível em [https://www.ic.ufrj.br/images/1E/grupos/GESP/gespnota2022\\_ABRES%20\(2\).pdf](https://www.ic.ufrj.br/images/1E/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES%20(2).pdf), para Associação Brasileira de Economia da Saúde/ABRES.

O estudo da ABrES indica que o valor total das emendas parlamentares para 2023 é R\$ 19,4 bilhões, isto é, quase o triplo do valor de 2019 (R\$ 6,7 bilhões), quando não existiam as emendas de relator. A gravidade dessa situação é que tais emendas parlamentares têm sido definidas para ações e serviços de saúde que não respeitam os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, nem o processo de planejamento ascendente do SUS estabelecido pela Lei Complementar 141/2012 e expresso nas diretrizes aprovadas pela 16ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 2019. Denúncias como as das fraudes no SUS<sup>9</sup> revelam apenas a ponta do iceberg.

Mais grave ainda, o Ministério da Saúde tem executado o orçamento e fez a programação orçamentária para 2023 com base num Plano Nacional de Saúde 2020-2023 que foi reprovado pelo Conselho Nacional de Saúde em maio de 2021.

É fundamental que haja recursos para leitos hospitalares, medicamentos e equipamentos de proteção e diagnóstico. Para além disto, é preciso valorizar e remunerar adequadamente os profissionais que atuam diretamente no cuidado, e que passaram por momentos de grande sobrecarga durante a pandemia. É importante, então, que haja um aumento nos valores previstos para o orçamento condizente com as reais necessidades do SUS, de modo a promover a sua sustentabilidade e não seu sucateamento, para que ele possa seguir garantindo o direito à saúde da população brasileira.

De acordo com o Conselho Nacional de Saúde<sup>10</sup>, a programação orçamentária e financeira do Ministério da Saúde para 2023 deverá priorizar, dentre outros:

<sup>9</sup><https://piaui.folha.uol.com.br/orcamento-secreto-banca-fraudes-no-sus/>

<sup>10</sup>Conforme Resolução 671, de 05 de abril de 2022, disponível em <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes-cns/2421-resolucao-n-671-de-05-de-abril-de-2022>.

*I - Alocação de recursos compatíveis com a mudança do modelo de atenção à saúde para organizar uma rede e assegurar linhas de cuidados de saúde para a população ancorada numa atenção básica forte e resolutiva no território, de modo a cumprir os princípios e diretrizes constitucionais da universalidade, gratuidade, integralidade, equidade, descentralização e participação da comunidade no SUS;*

*II - Investimento de todo o orçamento da saúde em prol da consolidação do SUS universal e de qualidade mediante o financiamento suficiente para esse fim, incluindo os valores das transferências fundo a fundo da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios conforme modalidades, categorias e critérios pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e deliberados pelo CNS nos termos do artigo 17 da Lei Complementar nº 141/2012;*

*III - Ampliação da pactuação do saneamento básico e saúde ambiental, incluindo tratamento adequado dos resíduos sólidos, e vigilância da água dando a devida prioridade político-orçamentária, para a promoção da saúde e redução dos agravos e das desigualdades sociais;*

*IV - Contribuição no campo da ação intersetorial pela promoção da saúde para erradicar a extrema pobreza e a fome no País;*

*V - Garantia de recursos orçamentários e financeiros para além das regras fixadas pela Emenda Constitucional 95/2016, cuja regra de cálculo do piso foi alterada pela Emenda Constitucional 113/2021, de modo a impedir que, em 2023, em termos de valores reais (atualizados pelo IPCA/IBGE) total, per capita ou como proporção da receita corrente líquida da União, o valor total da aplicação em ações e serviços públicos de saúde, deduzidas as despesas com Covid-19, seja menor que os valores empenhados*

*desde 2014, adotando o que for maior;*

*VI – Garantia da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para a realização do Programa Nacional de Imunização em 2023 e 2024, para a prevenção de todas as doenças conhecidas e passíveis de vacinação no tempo certo, inclusive Covid-19, de acordo com o planejamento estabelecido pelas autoridades sanitárias do SUS, inclusive internacionais, bem como para o atendimento do contingente da população vitimada por sequelas da Covid-19;*  
*VII – Retomada das ações de auditoria no âmbito do SUS, especialmente, quanto ao monitoramento de contratos e convênios firmados em complementariedade a unidades da rede própria, de modo a fiscalizar a correta aplicação dos recursos aplicados diretamente pelo Ministério da Saúde e pelos outros ministérios que executam recursos do Ministério da Saúde, bem como os transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, de modo a garantir o atendimento às necessidades de saúde da população durante a execução orçamentária de 2023, nos termos da 16ª Conferência Nacional de Saúde e das diretrizes para o estabelecimento de prioridades para (...) 2023;*

*VIII - Garantia da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para a realização da 17ª Conferência Nacional de Saúde em 2023, conforme disciplina a Lei nº 8.142/1990, bem como das pré-conferências no contexto do planejamento ascendente do SUS, estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012, em respeito à participação da comunidade no SUS prevista no art. 198, III da Constituição Federal de 1988”.*

Nessa perspectiva, o valor de R\$149,9 bilhões para as ações e serviços públicos programados no PLOA 2023 não garantem o atendimento dessas prioridades acima listadas.

<sup>11</sup>Foi considerado no cálculo acima a RCL da União de R\$ 1,151 trilhão.  
Valor disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-ploa>

## a. Piso Mínimo Emergencial

O citado estudo da ABrES apresentou a proposta de uma nova regra de cálculo do piso federal do SUS, com prazo de implementação de dez anos (de 2023 a 2032): “média da despesa empenhada entre 2020 e 2022 acrescida da reposição da inflação do período anterior (IPCA), da taxa de crescimento da população idosa (proxy da transição demográfica) e de um fator de correção de iniquidade no acesso à saúde, de modo a considerar as demais pressões sobre o sistema (vazio assistencial, incorporação tecnológica etc.)”. Nesse estudo, foram apresentados três cenários de projeção anual dos pisos para o período 2023 a 2032, sendo que para 2023 corresponderiam em termos de Receita Corrente Líquida (RCL) a:

- 16,6% da RCL (equivalente a R\$ 191,1 bilhões)
- 16,8% da RCL (equivalente a R\$ 193,4 bilhões)
- 17,0% da RCL (equivalente a R\$ 195,7 bilhões)<sup>11</sup>

O terceiro cenário corresponde à proposta de 10% do PIB em gasto total em saúde. Para que isso se concretize o gasto público deve equivaler a 6% do PIB, ou 60% do total dos gastos, e nos gastos públicos 3% devem corresponder a gastos do governo federal.

Hoje o gasto total em saúde no Brasil equivale a 9,6% do PIB, número que se assemelha ao de países desenvolvidos, que têm o gasto entre 9% e 10% do PIB. Entretanto, nos países desenvolvidos o gasto público representa 60% desse total, enquanto no Brasil representa apenas 40%. Dessa forma, a proposta é que no Brasil os gastos públicos sejam de 60% do total em até 10 anos, sendo 50% do gasto público federal. Para que seja possível que esse investimento se concretize é necessário um Piso Mínimo de 17,0% da RCL no ano de 2023, equivalente ao montante de R\$ 195,7 bilhões.

## b. Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares representam um valor total de R\$ 19,4 bilhões para 2023, sendo R\$ 9,8 bilhões de emendas de relator (orçamento secreto) e R\$ 9,6 bilhões referentes à soma de emendas individuais e de bancada. Tais emendas não possuem destinação específica na programação das despesas do Ministério da Saúde, mas compõem o valor de R\$ 149,9 bilhões para as ações e serviços de saúde.

Dada a importância das emendas seguirem os planejamentos do Ministério da Saúde e as recomendações do Conselho Nacional de Saúde, e considerando a redução da programação orçamentária que ocorreu no PLOA 2023, apresentamos a seguir propostas para destinação de recursos adicionais para as seguintes ações orçamentárias por meio de parte desses valores reservados para emendas parlamentares:

## Tabela 4: Emendas parlamentares da saúde

### PROGRAMA 5017 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA NO SUS

**AÇÃO 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde**

Total da Emenda: R\$ 128.000.000

**AÇÃO 20AH - Organização dos Serviços de Assistência Farmacêutica no SUS**

Total da Emenda: R\$ 62.371.989

**AÇÃO 20YR - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade**

Total da Emenda: R\$ 1.198.290.556

### PROGRAMA 5020 - DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO, TECNOLÓGICO E PRODUTIVO EM SAÚDE

**AÇÃO 13DW - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos**

Total da Emenda: R\$ 86.971.115

**AÇÃO 15VW - Construção da Fábrica de Plataformas Vegetais de Produção de Imunobiológicos da Fiocruz Ceará**

Total da Emenda: R\$ 108.687,00

### PROGRAMA 5023 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE

**AÇÃO 20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças**

Total da Emenda: R\$ 507.785.000

**AÇÃO 20AL - Apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde**

Total da Emenda: R\$ 1.424.220.000

**AÇÃO 20YJ - Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde**

Total da Emenda: R\$ 112.189.892

### PROGRAMA 5019 - ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

**AÇÃO 219A - Piso de Atenção Primária à Saúde**

Total da Emenda: R\$ 2.242.000.000

**AÇÃO 21BC - Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde**

Total da Emenda: R\$ 2.317.029.306

**AÇÃO 21CE - Implementação de Políticas de Atenção Primária à Saúde**

Total da Emenda: R\$ 133.789.111

### PROGRAMA 2222 - SANEAMENTO BÁSICO

**AÇÃO 20AF - Apoio ao Controle e à Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos**

Total da Emenda: R\$ 5.240.985

### PROGRAMA 5022 - PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E RECUPERAÇÃO DA SAÚDE INDÍGENA

**AÇÃO 20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena**

Total da Emenda: R\$ 865.131.933

\*O governo federal especificou no PLOA os valores a serem destinados por tipos de emenda, entretanto sem programação específica dos gastos o que como consequência levou à cortes em várias áreas. As ações relacionadas tiveram seu orçamento reduzido, da LOA de 2022 para a PLOA de 2023, dessa forma sugere-se o montante apresentado para recuperar o desfinanciamento apresentado pelo governo federal.

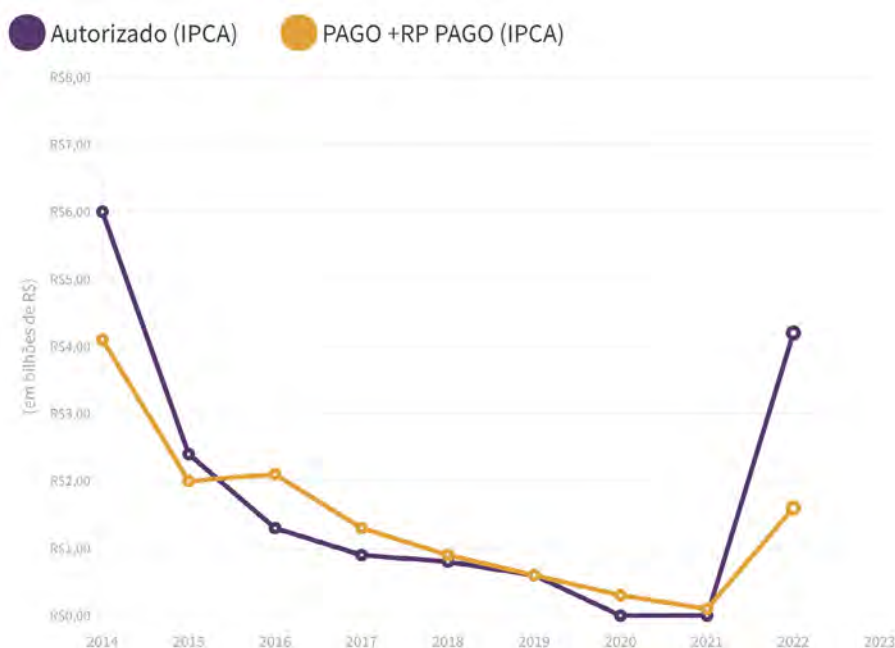
# 3. Segurança Alimentar e Nutricional

A calamidade no cenário de pobreza e fome dos primeiros anos da pandemia foram confirmados por dados divulgados em 2022. De acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN), da Rede Brasileira de Pesquisas em Segurança Alimentar e Nutricional, mais de 125,2 milhões de pessoas (58,7% da população) vivem hoje sem acesso pleno e permanente a alimentos. Dessas, 33,1 milhões (15,5% da população) passam fome, vivendo “quadro de insegurança alimentar grave”. Os números coletados entre 2021 e 2022 revelam um aumento de 60% no número de pessoas que sofrem com a escassez de alimentos se comparado a 2018, última estimativa nacional antes da pandemia de Covid-19.

A tendência de altas históricas da inflação no preço dos alimentos observada em 2021 continuou em 2022. Nem mesmo ações emergenciais para contenção da inflação foram suficientes para aliviar o impacto destes preços na vida de brasileiros e brasileiras, de modo que o grupo alimentos e bebidas do IPCA segue em alta acumulada nos últimos 12 meses<sup>12</sup> de 12,73%. Este exemplo é ilustrativo do limite de políticas

de subsídios a combustíveis na contenção do aumento de preços dos alimentos, principalmente quando não acompanhado do fortalecimento de políticas públicas de abastecimento e segurança alimentar.

O esvaziamento das políticas públicas federais para a área de Segurança Alimentar e Nutricional persistiu em 2022, muito embora ocultado por medidas emergenciais de alcance reduzido para a superação da fome e para a garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). O programa orçamentário de Segurança Alimentar e Nutricional, que abrange uma série de políticas públicas para a área, sofria uma tendência de redução em seus gastos em 86% entre 2014 e 2021, passando de R\$ 3,9 bilhões para R\$ 547,2 milhões de reais - valores constantes corrigidos pelo IPCA de setembro de 2021. O aumento de 2022 foi devido à presença de medidas emergenciais com prazo de validade, como a ação de Auxílio Gás e a distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos, que aumentaram os recursos incluídos sob a identificação orçamentária da área.



Fonte: Siga Brasil. Extração: 28 de setembro de 2022. Dados corrigidos pela inflação de agosto de 2022.

<sup>12</sup><https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/09/27/deflacao-alimentos-ipca-15.htm>

## a. Piso Mínimo Emergencial

Considerando a limitação de ações emergenciais para a efetiva garantia do direito humano à alimentação, é possível considerar que o orçamento de 2022 não contou necessariamente com a valorização de medidas perenes e efetivas de combate à fome e insegurança alimentar, sendo o seu acréscimo creditado a ações pontuais. A proposta orçamentária para 2023 confirma esta tendência, diminuindo ainda mais recursos de políticas públicas antes consolidadas de combate à fome e concentrando o orçamento em ações emergenciais. **Dos R\$ 2,292 bilhões previstos no PLOA 2023 para o programa “Segurança Alimentar e Nutricional” para 2023, R\$ 2,240 bilhões (97,7%) estão concentrados no Auxílio Gás.** Assim, para além das ações designadas no programa orçamentário “Segurança alimentar e nutricional”, é importante voltar o olhar principalmente para políticas públicas de caráter nacional com comprovado impacto na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. É sob esta perspectiva que iremos analisar a seguir algumas destas políticas e delinear uma proposta de piso emergencial para a área de segurança alimentar e nutricional.

O cálculo de uma proposta de piso emergencial para a área de segurança alimentar e nutricional considerou a trajetória de queda no financiamento de três das principais políticas de caráter nacional na área, corrigindo pela inflação acumulada desde o início desta trajetória. Deste modo, para promover o combate à fome, o abastecimento alimentar e, de forma geral, o DHANA, estabelecemos um piso emergencial de **R\$ 16,9 bilhões**, que combina os recursos de três políticas públicas de caráter nacional<sup>13</sup>:

1. Programa de Aquisição de Alimentos - Programa Alimenta Brasil, com R\$ 4,8 bilhões.
2. Ampliação do acesso à água para abastecimento humano e produção de alimentos com cisternas, com R\$4,2 bilhões.

3. Programa Nacional de Alimentação Escolar, com R\$ 7,9 bilhões.

A opção por elencar estas três políticas não exclui a necessidade de previsão de recursos para programas que foram severamente impactados também em sua governança, como a consolidação da implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e demais equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O piso mínimo deve considerar, portanto, previsões orçamentárias maiores do que definimos para as três políticas acima, à medida que seja implementada maior transparência no planejamento e execução do conjunto de políticas de SAN em âmbito nacional. Cabe mencionar que o PNAE não está na programação de Segurança Alimentar e Nutricional no PLOA, entretanto consideramos essencial que o Programa seja tratado nesse âmbito por ser um programa de âmbito nacional que está em vigor e é essencial para a segurança alimentar das crianças e adolescentes brasileiras.

### ● Programa de Aquisição de Alimentos - Programa Alimenta Brasil:

O Programa Alimenta Brasil surgiu a partir da extinção do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos). O PAA foi extinto a partir da Medida Provisória nº 1.061, em agosto de 2021, e substituído pelo Programa Alimenta Brasil. Em seu desenho anterior, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) fornecia alimentos saudáveis para famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da agricultura familiar. Além de exercer forte estímulo à produção diversificada de alimentos básicos e à formação de estoques de alimentos produzidos pela agricultura familiar e camponesa, pelos povos originários e povos e comunidades tradicionais, o PAA exerceu um papel determinante no apoio e no fortalecimento das redes de abastecimento local que se estruturam em todo o país.

<sup>13</sup>É importante salientar que a garantia da segurança alimentar e nutricional depende de uma série de políticas de cunho transversal, como políticas agrícolas, científicas, entre outras. Para os fins aqui especificados no tema Segurança Alimentar e Nutricional, delimitamos políticas diretamente relacionadas ao abastecimento humano que seguem nacionalmente.

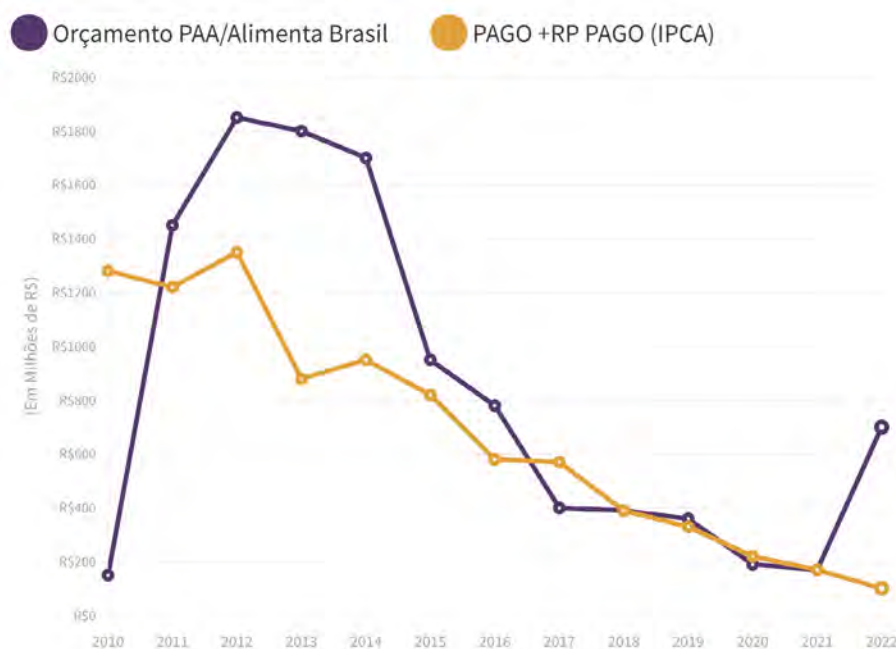


A despeito de sua importância, o PAA sofre desde 2015 uma acentuada retração orçamentária. Segundo estudo promovido pela Associação Nacional de Agroecologia (2022), o Programa de Aquisição de Alimentos sofreu uma queda no orçamento de R\$ 1,3 bilhões em 2012, ano de maior orçamento do Programa, para R\$ 135 milhões em 2021. Esta queda é acompanhada de diminuição drástica no número de famílias atendidas, com impacto tanto para agricultores/as quanto famílias atendidas na doação de alimentos.

Já o Programa Alimenta Brasil sofreu críticas de mais de 200 entidades e movimentos sociais, que divulgaram carta aberta ao Congresso Nacional em 2021<sup>14</sup> se posicionando contra essa alteração no programa. As principais críticas se referem a

falta de regulamentação, extinção da modalidade de aquisição de sementes e ausência de inovação, o que não justificaria a mudança de programa.

Do ponto de vista orçamentário, o Programa Alimenta Brasil acentuou a tendência de queda observada no PAA. Em 2022, a programação orçamentária Aquisição e Distribuição de Alimentos para a Segurança Alimentar e Nutricional contou com apenas R\$ 101,2 milhões (corrigido pelo IPCA). **A PLOA 2023 prevê apenas R\$ 2,6 milhões para o programa, uma redução de mais de 97%.** Quanto à fonte orçamentária, chama a atenção também como parte do orçamento do Programa Alimenta Brasil foi atrelado a emendas do relator, prejudicando a transparência na sua execução.<sup>15</sup>



Fonte: SIGA Brasil

O Programa Alimenta Brasil representa, portanto, um retrocesso em relação ao PAA, que por sua vez já estava sofrendo desmonte orçamentário mesmo antes de sua extinção. Para garantir recursos necessários à sua implementação, calculando o valor das perdas acumuladas entre 2014 e 2022 e corrigindo pela inflação do período (2014-2022), o piso mínimo para o programa é de R\$ 4,8 bilhões.

● **Ampliação do acesso à água para abastecimento humano e produção de alimentos com cisternas:**

É plenamente reconhecida a relação entre problemas de acesso à água e insegurança alimentar. Esta relação foi reafirmada recentemente no II VIGISAN<sup>16</sup>, destacando o problema vivido pelas populações rurais, proporcionalmente mais sujeitas à insegurança alimentar grave que as urbanas. Segundo a mesma pesquisa, 12% da população brasileira convive com insegurança hídrica, e 42% dos domicílios brasileiros com insegurança hídrica conviviam com insegurança alimentar grave. Para garantir acesso à água para o abastecimento humano e para a produção de alimentos às

<sup>14</sup><https://www.brasilefato.com.br/2021/10/15/mais-de-200-entidades-lancam-documento-rejeitando-mp-que-extingue-bolsa-familia-e-paa>

<sup>15</sup>VIGOLO LOURENÇO et al., 2022, p. 29. Disponível em: [https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico\\_ANA-2022.pdf](https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ANA-2022.pdf)

<sup>16</sup>II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

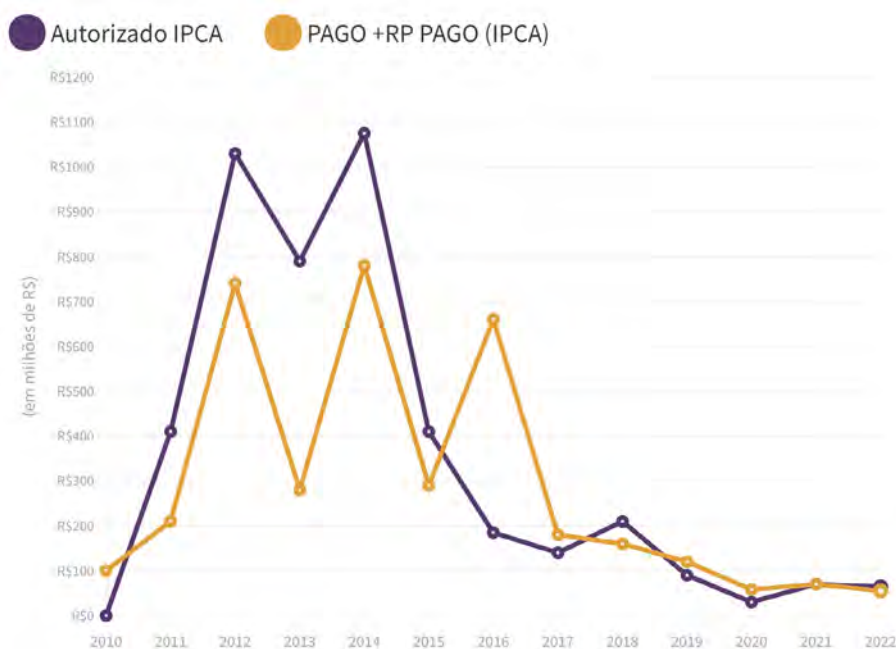
No meio rural semiárido, as construções de cisternas de placas e outras tecnologias adaptadas são na prática a política mais robusta, mais eficiente e de melhor relação custo-benefício. As famílias são selecionadas a partir do Cadastro Único, e todas as cisternas e tecnologias são georreferenciadas, sendo a cisterna uma fonte de água que garante autonomia para essas famílias. As cisternas de água já são responsáveis pelo abastecimento diário de quase 6 milhões de pessoas, confirmando sua vocação para atender de forma rápida e segura as populações difusas. Ampliando-se a ação das cisternas, elas podem ser responsáveis por atender quase todo o abastecimento rural, pequenos vilarejos e pequenas cidades.

Mais de um milhão de cisternas foram construídas com os Programas Fome Zero e Água para todos. Ainda assim, segundo a Articulação do Semiárido - ASA, a demanda de água para consumo humano (primeira água) no semiárido atualmente é de no mínimo 350 mil cisternas.<sup>17</sup> Já a ação de segunda água está centrada na garantia de uma segunda estrutura de captação e armazenamento de água e no apoio técnico e

pedagógico às famílias. O número de famílias que já acessaram essa segunda ação é de 207 mil, sendo necessárias ainda a provisão de mais 800 mil tecnologias de segunda água.

O Programa Cisternas já contou com mais de R\$ 1 bilhão de recursos autorizados e R\$ 711 milhões de gastos executados. Em 2014, auge do programa, foram construídas aproximadamente 150 mil cisternas<sup>18</sup>. Entretanto, o Programa vem sofrendo uma forte queda em seus recursos, principalmente a partir de 2016. Segundo a ASA, considerando não apenas o orçamento previsto, mas a reduzida execução do programa nos últimos anos, é possível estimar uma **redução de quase 90% dos recursos** entre 2014 e 2021, inviabilizando a continuidade do Programa.

Em 2022, a previsão orçamentária foi de apenas 64,2 milhões. Aprofundando esta tendência de desmonte orçamentário, os recursos previstos no PLOA 2023 são de R\$ 2,2 milhões, **decretando na prática o fim de uma política reconhecida** de acesso à água para consumo e produção de alimentos.



Fonte: Siga Brasil. Extração: 15 de outubro de 2021. Dados corrigidos pela inflação de setembro de 2021.

A Articulação Semiárido Brasileiro, [elaborou documento em 2019](#)<sup>19</sup> que estima que, entre 2020-2023, é necessário que sejam destinados R\$ 1,3 bilhão para atender a demanda de água para abastecimento humano e R\$ 4,3 bilhões para água para produção de alimentos. Considerando que até o momento não foi destinado uma porcentagem mínima desta meta, defendemos um piso mínimo emergencial de R\$ 4,2 bilhões na PLOA 2023 para retomar a trajetória de investimentos e assim atender à demanda de água para abastecimento humano e produção de alimentos. Este esforço depende de outras políticas estruturais, combinando políticas públicas de abastecimento com proteção aos recursos hídricos e de adaptação e mitigação às mudanças climáticas.

#### ● Programa Nacional de Alimentação Escolar:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e

educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias conveniadas com o poder público, um total de cerca de 40 milhões de estudantes em todo o país. Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

A alimentação escolar é fundamental para a proteção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (DHANA), uma vez que a refeição feita na escola é muitas vezes a única alimentação de crianças em situações de maior vulnerabilidade. Em um cenário de crescente insegurança alimentar e inflação de alimentos, componentes do Programa como as compras da agricultura familiar podem ser inviabilizadas por falta de orçamento, assim como a capacidade de fornecer alimentação adequada e saudável. Como noticiado por uma série de veículos de mídia<sup>20</sup>, não raro gestores recorrem à aquisição de alimentos processados e ultraprocessados ou ainda alimentos em quantidade insuficiente, desvirtuando a proposta da alimentação escolar de qualidade como um direito. A tabela a seguir traz dados sobre o PNAE no PLOA entre 2016 e 2022, além da projeção para 2023.

**Tabela 5: Programa Nacional de Alimentação na Lei Orçamentária Anual por ano - 2016 a 2023**

Valores em Bilhões de R\$

| Ano                      | PLOA (valores correntes) | PLOA (valores constantes)* |
|--------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 2016                     | R\$ 3,899                | R\$ 5,094                  |
| 2017                     | R\$ 4,146                | R\$ 5,142                  |
| 2018                     | R\$ 4,146                | R\$ 4,999                  |
| 2019                     | R\$ 4,154                | R\$ 4,826                  |
| 2020                     | R\$ 4,154                | R\$ 4,632                  |
| 2021                     | R\$ 4,059                | R\$ 4,328                  |
| 2022                     | R\$ 3,961                | R\$ 3,961                  |
| 2023                     | R\$ 3,961                | R\$ 3,961                  |
| <b>Varição 2022/2023</b> | <b>-0,1%</b>             | <b>-9,6%</b>               |

\*Valores corrigidos pela inflação de agosto de 2022. Fonte: Siga Brasil - extração em 03 de outubro de 2022.

<sup>19</sup><https://www.yumpu.com/pt/document/read/62697726/frente-parlamentar-propostas-da-sociedade-civil-para-a-garantia-do-acesso-a-agua-as-populacoes-rurais-do-semiarido>

<sup>20</sup><https://www.estadao.com.br/educacao/merenda-sem-reajuste-de-verba-da-uniao-faz-com-que-criancas-dividam-ate-ovo/>

A execução do PNAE foi relativamente constante ao longo dos últimos anos. Entre 2020 e 2022, porém, a execução financeira dos recursos diminuiu aproximadamente 24,3% em termos reais, e a proposta é, para 2023, uma nova redução de 9,6% nos recursos para o programa em valores corrigidos. Além disso, os valores per capita do PNAE são baixos para contribuir mais efetivamente com as finalidades do Programa e, de modo que as atualizações de 2013 e 2017 não foram suficientes para recompor as perdas da inflação entre 2010 e 2021.

Dados do II VIGISAN indicam que 22,3% dos domicílios das famílias que possuem crianças matriculadas nas redes públicas de ensino que tiveram acesso ao PNAE encontram-se em

situação de insegurança alimentar grave. Sob esta perspectiva, é possível afirmar que, ao permitir a erosão do orçamento destinado ao PNAE, o governo federal está violando o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas de milhões de crianças e adolescentes que atualmente passam fome no país<sup>21</sup>.

Por este motivo, foi elaborada uma [proposta](#)<sup>22</sup> pela Fineduca e Fian Brasil de aumento nos valores per capita do Programa, a partir do reajuste pelo IPCA Alimentação e Bebidas (2009 a 2021). Com os valores per capita reajustados pela inflação, o montante de recursos do PNAE passaria de R\$ 4,8 bilhões em 2021 para R\$ 7,9 bilhões em 2023, um aumento de 75%.

## b. Emendas Parlamentares

**Tabela 6: Emendas parlamentares da Segurança Alimentar e Nutricional**

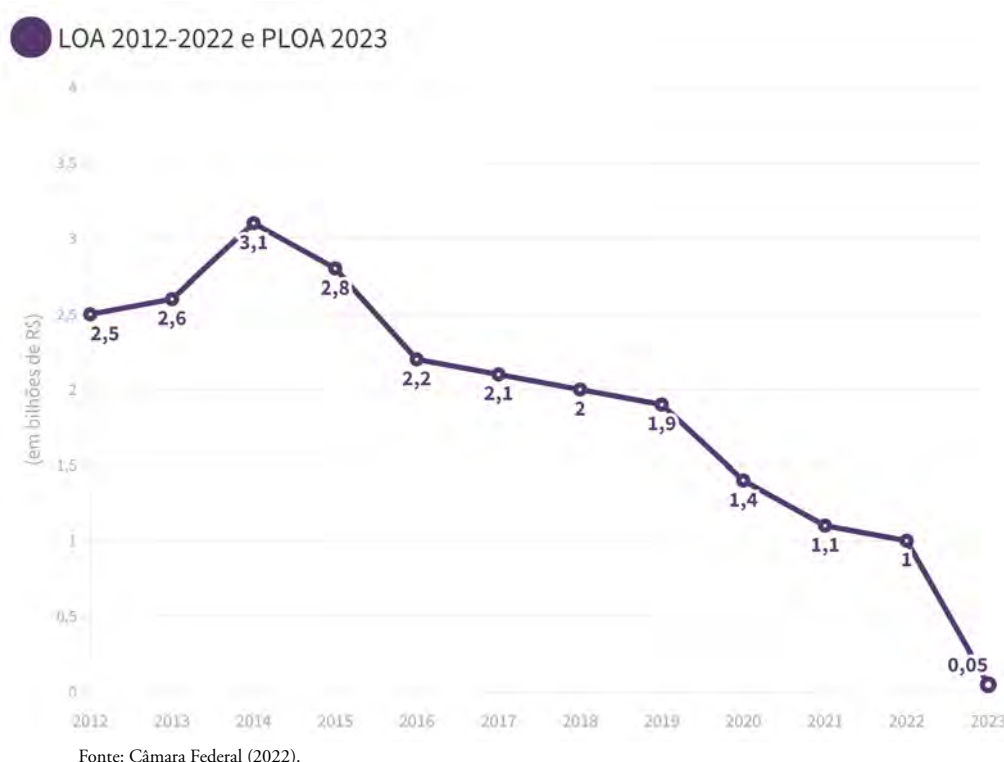
| PROGRAMA 5033 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL   |                         |                                   |  |   |
|---|-------------------------|-----------------------------------|--|---|
| <b>AÇÃO 8948 - implantação de equipamentos e de tecnologia social de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos</b>    |                         |                                   |  |   |
| Total da Emenda: R\$ R\$ 3.200.000.000,00   |                         |                                   |  |   |
| <b>Funcional programática:</b><br>20.55101.08.<br>511.5033.8948   | <b>GND:</b><br>3 e/ou 4 | <b>MA:</b><br>30, 40,<br>50 ou 90 | <b>Valor mínimo de emenda:</b><br>R\$ 400.000,00 | <b>Valor recomendado:</b><br>R\$ 1.000.000,00 |
| <b>AÇÃO 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar para a promoção da segurança alimentar e nutricional</b> |                         |                                   |  |   |
| Total da Emenda: R\$ 2.400.000.000,00   |                         |                                   |  |   |
| <b>Funcional programática:</b><br>20.55101.08.<br>306.5033.2798   | <b>GND:</b><br>3        | <b>MA:</b><br>90                  | <b>Valor mínimo de emenda:</b><br>R\$ 100.000,00 | <b>Valor recomendado:</b><br>R\$ 500.000,00   |

Fonte: Manual de Emendas, Ministério da Cidadania, LOA 2023

# 4. Assistência Social

As análises dos orçamentos aprovados no PLOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas e ações de assistência social, revelam uma queda progressiva, tendo em vista a redução nos repasses que deveriam ser regulares e automático para manter os serviços instalados e

ações permanentes no âmbito dos municípios e estados. No gráfico abaixo a retirada de recursos para os serviços de assistência social, organizados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é explícita, sendo que o melhor exercício foi em 2014.



O gráfico 5 mostra o orçamento aprovado (LOA) para a Assistência Social do governo federal entre 2012 e 2022 e o valor proposto pelo Executivo Federal para 2023 (PLOA), projeto de lei ainda não transformado em lei. O valor proposto para 2023 inclui os repasses para Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Estruturação da Rede de Proteção do SUAS.

A Assistência Social possui um papel central na proteção social mais ampla, justamente por garantir proteção social não-contributiva e possibilitar a distribuição de renda à população que vivencia as consequências da desigualdade no acesso aos bens e serviços, e da concentração de renda. É a população mais vulnerável, com direitos violados e que vive em contextos

mais desiguais no Brasil, que tem sofrido as consequências da adoção de medidas que fragilizam o SUAS, sobrecarregando os demais entes federados e dificultando, sobremaneira, a manutenção dos mais de 25 milhões de atendimentos e acompanhamentos no âmbito dos serviços, nos quase 9 mil Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, nos mais de 3 mil Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e Centros Especializados de Atendimento à População em Situação de Rua, a garantia de manutenção de capacidade de atendimento, com as mais de 80 mil vagas em acolhimentos institucionais, além de prejudicar o atendimento nos mais de 19 mil serviços prestados por entidades de assistência social.

O cenário de desmantelamento do SUAS não é de hoje. As quedas foram especialmente intensas a partir de 2019, com o início do governo Bolsonaro e atingiram um nível baixíssimo, e no PLOA de 2023 o orçamento do SUAS está em **R\$48,3 milhões, o que representa a extinção do SUAS no país.**

A tabela 7 mostra a variação nos valores aprovados e propostos em um ano em relação ao ano anterior.

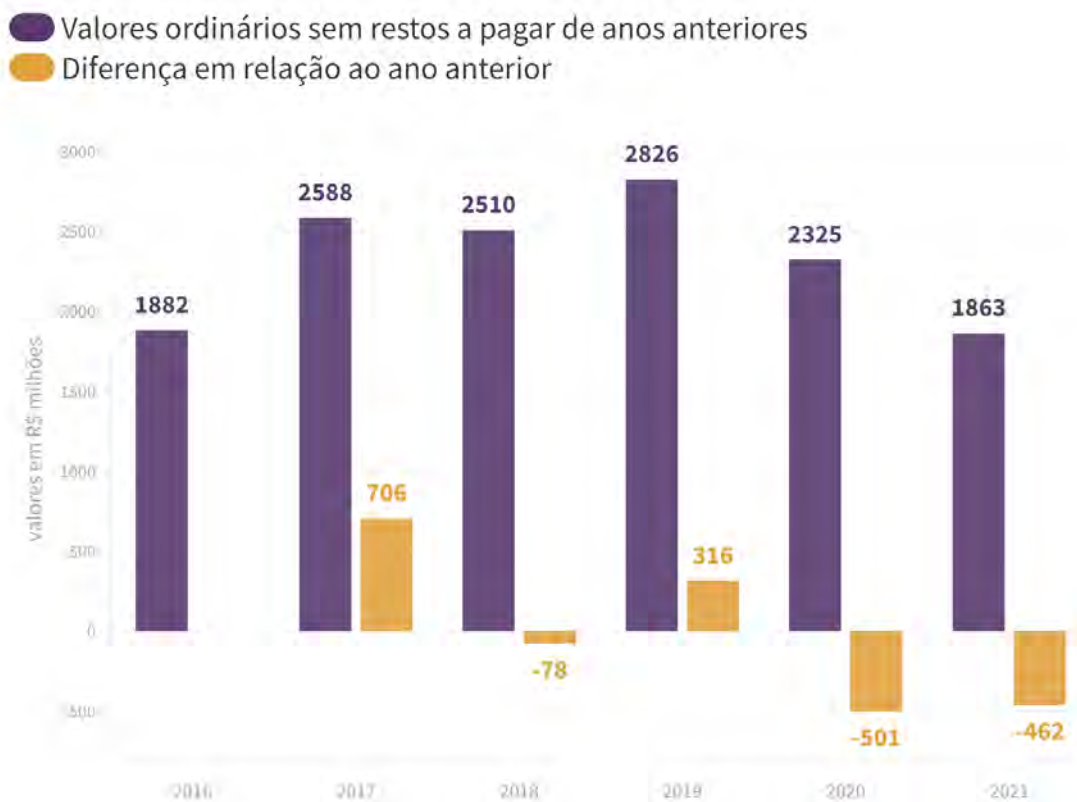
**Tabela 7: Variação nos recursos orçamentários para serviços de serviços e ações do Sistema Único de Assistência Social entre 2012 e 2023**

| Variação  | Em %   | Em Bilhões de R\$ |
|---|--------|-------------------|
| 2013 em relação a 2012                          | 4,0%   | R\$ 0,1           |
| 2014 em relação a 2013                          | 19,2%  | R\$ 0,5           |
| 2015 em relação a 2014                          | -9,7%  | - R\$ 0,3         |
| 2016 em relação a 2015                          | -21,4% | - R\$ 0,6         |
| 2017 em relação a 2016                          | -4,5%  | - R\$ 0,1         |
| 2018 em relação a 2017                          | -4,8%  | - R\$ 0,1         |
| 2019 em relação a 2018                          | -5,0%  | - R\$ 0,1         |
| 2020 em relação a 2019                          | -26,3% | - R\$ 0,5         |
| 2021 em relação a 2020                          | -21,4% | - R\$ 0,3         |
| 2022 em relação a 2021                          | -9,1%  | - R\$ 0,1         |
| Proposto em 2023 em relação ao aprovado em 2022 | -95,2% | -0,952            |

Elaboração: Jucimeri Isolda Silveira

A pandemia encontrou um sistema de proteção social sucateado e desfinanciado. O orçamento para serviços e ações na Assistência Social, sem considerar os benefícios de renda e emergenciais, voltou para o patamar da década de 1990, já que reduziu de R \$3,1 bilhões (2014) para R \$1 bilhão apenas (2021). A queda orçamentária é especialmente acentuada a partir de 2019 e persiste mesmo em anos de grave crise. No que

se refere à execução financeira, ocorre uma queda expressiva de repasses federais relativos aos recursos financeiros para manter o SUAS em 2020 e 2021. Trata-se de uma variação no repasse de recursos ordinários, entre um exercício e outro, que ultrapassa os R \$960 milhões.



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, com base em MC, 2021.

As quedas nos recursos federais totais foram especialmente fortes em 2016, ano de aprovação da PEC do teto de gastos, e em 2020. Porém, a maior queda ocorreu em 2023, quando o valor proposto na PLOA foi mais de 95% inferior ao de 2022, uma queda de mais de 20 vezes. Se os valores de 2023 se concretizarem, ano que ainda será afetado pela crise sanitária, social e econômica que não se encerrou, haverá a destruição efetiva do SUAS, já que seu eixo principal é o financiamento federal. De acordo com análise da Consultoria Legislativa<sup>23</sup>, o drástico decréscimo pode estar relacionado com a expectativa de recomposição por meio de emendas parlamentares. Com esta redução orçamentária, o **SUAS se torna um sistema público extinto e insustentável, resultando no descumprimento das obrigações previstas legalmente a partir da Constituição Federal de 1988 que estabelece a Assistência Social como direito de cidadania e dever do Estado.**

Observamos, ainda, que além da ruptura do pacto federativo e da ausência de compromisso federal na continuidade da gestão descentralizada e do

comando único no SUAS, outras prioridades se destacam na PLOA, a exemplo do financiamento de Comunidades Terapêuticas e de programas pontuais, em detrimento de políticas já consolidadas.

Uma comparação entre a Lei Orçamentária Anual de 2022 e a Proposta de Lei Orçamentária Anual para 2023, permite identificar:

- Redução de R\$ 638 mi para 31 mi na Proteção Social Básica;
- Redução de R\$ 327 mi para R\$ 16 mi na Proteção Social Especial;
- Redução de R\$ 1.5 bi para R\$ 50 mi na Estruturação da Rede de Serviços.

O que se constata é que os valores propostos pelo governo federal e constantes no PLOA 2023, contrariando o orçamento aprovado no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social, demonstram uma redução de, aproximadamente, 96% nas despesas chamadas discricionárias, relativas a ações do Programa de Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, como demonstrado na tabela a seguir.

<sup>23</sup>Nota Técnica Conjunta nº 5/2022: - Subsídios à apreciação do PLOA para 2023 (PL Nº 32/2022-CN)

**Tabela 8: Serviços e Ações no SUAS –Programa 5031 – de Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social**

Valores em Bilhões de R\$

| Variação  | PLOA 2022 (A)        | PLOA 2023 (B)      | REDUÇÃO (C = B/A) |
|---|----------------------|--------------------|-------------------|
| 219E - Serviços de Proteção Social Básica   | R\$ 638.552          | R\$ 31.928         | -95%              |
| 219F - Ações de Proteção Social Especial  | R\$ 327.000          | R\$ 16.350         | -95%              |
| 219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)   | R\$ 1.720            | R\$ 50             | -97%              |
| 8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS | R\$ 50.000           | R\$ 2.500          | -95%              |
| 00TZ – Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176, de 22/6/21)*   | R\$ 192.786          | R\$ 154.921        | -20%              |
| 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz  | R\$ 451.003          | R\$ 225.501        | -50,0             |
| <b>Total</b>  | <b>R\$ 1.661.061</b> | <b>R\$ 431.250</b> | <b>-74%</b>       |

Fonte: Nota Técnica Conjunta 5/2022 PLOAs 2022 e 2023.

\*Para a ação 00TZ, que não constava do PLOA 2022, o valor incluído na tabela é referente ao Autógrafo do PLOA 2022

## ● Auxílio Brasil

A operacionalização do Auxílio Emergencial durante a pandemia ocorreu com total desprezo do SUAS, especialmente dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Milhares de pessoas com perfil para acessar o benefício não tiveram seu direito garantido. Foi possível identificar situações dramáticas no âmbito dos municípios, muita desinformação e um contingente enorme de pessoas nas filas da Caixa Econômica Federal pelas dificuldades óbvias para realidade brasileira, como não acesso à internet e smartphone. Ademais, a diminuição do valor e sua interrupção em 2021 contribuíram para aumentar a pobreza do Brasil.

Outra consequência muito preocupante do aumento apenas temporário do Auxílio Brasil, sem o devido fortalecimento da rede de serviços do SUAS, foi o endividamento dos beneficiários em virtude da Medida Provisória editada pelo governo e aprovada pelo Congresso Nacional, a Lei nº 14.431. Os beneficiários do Auxílio Brasil poderão comprometer até 40% do benefício mediante a contratação do empréstimo consignado.

Depois de mais de 20 anos de experiência federativa na gestão do Cadastro Único, do SUAS e dos programas sociais, o governo federal promoveu mudanças em gestão que são responsáveis pelas novas filas, agora nos CRAS em todo o Brasil. É nos municípios que as pessoas e famílias em situação de desemprego, informalidade, pobreza e insegurança alimentar, buscam acesso para cadastramento e atualização de informações, com a esperança de receberem os benefícios, como o Auxílio Brasil e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Sobre o Auxílio Brasil no PLOA 2023, segundo a Nota Técnica Conjunta nº 5/2022:

*O PLOA 2023 contém recursos para pagamento do Auxílio Brasil no valor mínimo de R\$ 400, sendo que a manutenção do atual valor mínimo de R\$ 600 exigirá aporte adicional de R\$ 52 bilhões e rediscussão das regras fiscais vigentes. Já para o BPC estão previstos R \$84,2 bilhões, valor 12,9% maior que o da LOA 2022. Tanto fatores demográficos quanto a ampliação do limite de renda para o benefício têm colaborado para a expansão dessa despesa. (grifos nossos).*



Portanto, para o programa Auxílio Brasil é necessário prever na Lei Orçamentária de 2023 o valor total de R\$ **158,5 bilhões a fim de garantir o valor mínimo de R\$ 600 mensais aos beneficiários**. O governo espera garantir parte do valor por meio de emendas parlamentares, pois está reservado para o Ministério da Cidadania (55000) o valor de R \$1,38 bilhão em emendas de relator (RP-9).



# Recomendações

O Orçamento da União em 2023 deve buscar recuperar a participação dos recursos da Assistência Social para 3,4% do orçamento total e 9,7% do Orçamento da Seguridade Social.

É fundamental que a Assistência Social seja priorizada e o SUAS reconstruído para garantir a proteção social como dever do Estado e direito de cidadania, organizada em forma de sistema público e democrático. Diante do cenário apresentando, defendemos a imediata recomposição do orçamento retirado do SUAS. É preciso, ainda, revogar a EC 95/16, garantir vinculação de recursos orçamentários mediante a aprovação e sanção da PEC 383/17, que vincula constitucionalmente recursos do fundo público para os serviços e ações do SUAS, de modo a permitir sustentabilidade orçamentária e financeira, bem como revogar a Portaria nº 2362/19, do Ministério da Cidadania, considerando seu efeito de reduzir os repasses financeiros aos municípios, Distrito Federal e estados. É preciso, ainda, reduzir as despesas militares, acabar com as emendas secretadas, e retomar o orçamento voltado às políticas permanentes, visando a proteção social e a redução das desigualdades.

É urgente reconhecer que políticas públicas

centralizadas no âmbito federal e desprovidas de critérios técnicos e republicanos, são típicas da fase pré-Constituição Federal de 1988. Portanto, é fundamental a retomada de políticas permanentes e planejadas, do pacto federativo com respeito às instâncias participativas. É preciso:

- Implementar a renda básica familiar, conforme o novo disposto constitucional (Art. 6º. § Único da Constituição Federal de 1988 e Art. 203), com ampliação de cobertura, concretizando o acesso às pessoas, famílias e famílias mononucleares vulnerabilidade socioeconômica;
- Garantir a segurança de renda pelo fortalecimento do BPC, ampliando o acesso para a renda per capita familiar de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e eliminando as filas de acesso;
- Garantir segurança de renda em situações especiais que exijam mais proteção, sem existência de fila de acesso, para que reconstruam sua convivência familiar e comunitária, tais como: trabalho infantil, orfandade, abandono, entre outros; reconstruir o SUAS, na direção de um amplo e fortalecido sistema de proteção social, acompanhado de reformas e políticas estruturantes que efetivamente reduzam as desigualdades e promovam condições de vida digna para a população brasileira.

## a) Piso Emergencial

Para assegurar a revitalização, qualificação e expansão da rede socioassistencial pública municipal e estadual tipificada, as unidades estatais CRAS, CREAS, Centro Pop, garantindo a cobertura para atenção às desigualdades e desproteções das regiões e/ou territórios, bem como a segurança de renda, é preciso aprovar recursos mínimos para a sustentabilidade do

SUAS, com o devido fortalecimento do Fundo Nacional de Assistência Social e garantia dos recursos para a segurança de renda para a população, depende-se da recomposição e correção dos recursos, além da manutenção do patamar atingido no atual Auxílio Brasil:

**Tabela 8: Serviços e Ações no SUAS – Programa 5031 – de Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social**

|                              | Benefício de prestação continuada | Programa de transferência de renda (Auxílio Brasil) <sup>26</sup><br>Ação 21DP | PEC 283/17 – Vinculação de recursos mínimos Fundo nacional de assistência social | Total             |
|------------------------------|-----------------------------------|--|--|-------------------|
| PLOA 2023                    | R\$ 84,2 bilhões                  | R\$ 105,7 bilhões  | R\$ 3,7 bilhões  | R\$ 193,6 bilhões |
| Piso Mínimo Emergencial 2023 | R\$ 85,0 bilhões                  | R\$ 158,0 bilhões  | R\$ 6,5 bilhões  | R\$ 249,5 bilhões |
| Orçamento a ser recomposto   | R\$ 800 milhões                   | R\$ 52,3 bilhões   | R\$ 2,8 bilhões  | R\$ 55,9 bilhões  |

<sup>24</sup>As dotações para o Programa Auxílio Brasil no PLOA 2023 são insuficientes para a manutenção do benefício mínimo em R\$ 600,00 (a própria Mensagem Presidencial do PLN 32/2022, à pág. 35, aponta que o montante do PLOA está compatível apenas com benefício de R\$ 400,00). Seriam necessários recursos adicionais de cerca de R\$ 50 bilhões, além de solução para o descumprimento do Teto dos Gastos.

Os valores propostos na tabela acima apenas respondem ao desafio conjuntural de uma resposta urgente do legislativo à necessária sustentabilidade do SUAS; a manutenção do Benefício de Prestação Continuada, com necessária incorporação das pessoas que aguardam no acesso na fila; e demandas agravadas pela pandemia. São recursos indispensáveis para o Fundo Nacional de Assistência Social e a garantia de renda permanente.

É importante reafirmar, nesse sentido, que se trata de uma proposta factível e indispensável para a ampliação da proteção social não contributiva, o que implica, inevitavelmente a revogação da EC 95/16, tendo em vista sua inconstitucionalidade e incoerência para os objetivos constitucionais, especialmente neste cenário de maior crise, bem como a adoção imediata de medidas que assegurem a proteção social por meio de um piso emergencial mesmo neste contexto de teto de gastos.

## b) Emendas Parlamentares

As propostas de emendas parlamentares destinam-se a apoiar o Incremento dos Pisos de Proteção Social Básica e Especial, por meio da destinação de recursos ao que se classificam como custeio e serão repassados com a finalidade de atender à oferta dos serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade social, decorrente, especialmente, do desemprego e da pobreza crescentes. Obedecerá às regras relativas às despesas com o co-financiamento federal regular e automático, na modalidade

Fundo a Fundo, dos serviços, programas e ações contidos na Portaria MDS no 113/2015, com as alterações estabelecidas pela Portaria MDS no 967/2018.

Os valores destinados à recomposição estão baseados na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS nº78/2022. Fundamenta-se, portanto, no entendimento de que as emendas devem no mínimo recompor os valores aprovados na instância de deliberação da política de assistência social.

**Tabela 9: Emendas parlamentares da Assistência Social**

|   |                         |  |   |
|---|-------------------------|--|---|
| PROGRAMA 5031 – PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) |                         |  |   |
| AÇÃO 219G - Estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social     |                         |  |   |
| Total da Emenda: R\$ R\$ 2.773.425.000,00   |                         |  |   |
| <b>Funcional programática:</b><br>20.55901.08.<br>244.5031.219G                         | <b>GND:</b><br>3 e/ou 4 | <b>Valor mínimo de emenda:</b><br>R\$ 250.000,00 | <b>Valor recomendado:</b><br>R\$ 1.000.000,00 |

# Referências

Assistência Social nos Municípios. Disponível em:< <http://assistenciasocialnosmunicipios.org/>.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA No 5/2022. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF), Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD), 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-5-2022-subsidios-a-apreciacao-do-ploa-para-2023-pl-no-32-2022-cn/view>

CONGEMAS. “Manifestação pela imediata recuperação do orçamento para a assistência social diante dos cortes de quase 100%”. Setembro de 2022. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/manifestacao-pela-imediata-recuperacao-do-orcamento-para-a-assistencia-social-noticias>

CNAS (2022). MANIFESTAÇÃO DE REPÚDIO DO CNAS - PLOA 2023. Disponível em :< [https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6\\_147f245b14ed430b9697242e7252e7ba.pdf](https://7f9ee646-2885-415a-bfa4-9e608360171d.usrfiles.com/ugd/7f9ee6_147f245b14ed430b9697242e7252e7ba.pdf)>. Acesso em 04 de outubro de 2022.

CONGRESSO (2022). PLOA. Disponível em:< <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2022>>. Acesso em 04 de outubro de 2022.

FONSEAS. O Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social se manifesta diante da redução em 96% de recursos para a assistência social no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA- 2023. Setembro de 2022. <http://fonseas.org.br/manifestacao-ploa-2023/>

## **ELABORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA**

Coalizão Direitos Valem Mais ([www.direitosvalemmais.org.br](http://www.direitosvalemmais.org.br))  
Outubro de 2022

### **Coordenação da Nota Técnica:**

Luiza Calvette (Coalizão Direitos Valem Mais)

### **Revisão técnica:**

Livi Gerbase (Inesc/Coalizão Direitos Valem Mais)

### **Pesquisadores e pesquisadoras por área:**

#### **EDUCAÇÃO**

Nelson Cardoso Amaral (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA)

Andressa Camile Pellanda (Campanha Nacional pelo Direito à Educação)

Tânia Mara Dornellas dos Santos (Campanha Nacional pelo Direito à Educação)

#### **SAÚDE**

Francisco Funcia (Conselho Nacional de Saúde e Associação Brasileira de Economia da Saúde);

#### **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Pedro Vasconcelos (FIAN Brasil)

Valéria Burity (FIAN Brasil)

Mariana Santarelli (Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Soberania Nutricional)

#### **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Jucimeri Isolda Silveira (NDH-PUCPR, Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social; Fundação Perseu Abramo);

Marcia Lopes (Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social);

### **Coordenação-executiva da Coalizão Direitos Valem Mais:**

Andressa Pelanda, Ariana Frances, Getúlio Vargas, Jucimeri Silveira, Livi Gerbase, Márcia Lopes, Melisanda Trentin, Tânia Dornellas, Valéria Burity.

### **Secretaria-executiva da Coalizão/Plataforma DHESCA:**

Thiago Teixeira (Comunicação)

Lorraine Carvalho (Secretaria-executiva)

### **Diagramação:**

Gledson Neix

### **Contato:**

[secretaria@plataformadh.org.br](mailto:secretaria@plataformadh.org.br)





Coalizão

**DIREITOS VALEM MAIS**